

Las relaciones de la Unión Europea y América Latina a la luz del Tratado de Lisboa: Algunos escenarios futuros posibles

María Victoria Alvarez Macías*

Resumen

El propósito de este trabajo no es abordar las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) en su totalidad, sino realizar un breve repaso de los vínculos interregionales desde las primeras décadas de existencia del proceso de integración europea hasta la actualidad, para plantear sus perspectivas futuras. El trabajo incluye un apretado balance de los últimos acontecimientos en las relaciones birregionales, como la Comunicación de la Comisión sobre AL de 2009 y la Cumbre UE-AL de mayo de 2010 en Madrid, para finalmente construir algunos simplificados escenarios futuros de las relaciones interregionales a la luz de las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la política exterior de la Unión.

Palabras clave

UE, América Latina, Relaciones UE-América Latina, Tratado de Lisboa, política exterior de la UE

The relations between the European Union and Latin America after the Lisbon Treaty: possible future scenarios

Abstract

The purpose of this paper is not to analyse the European Union (EU) and Latin America (LA) bi-regional relationship in their entirety, but rather to offer a brief account of the state of the relations between the EU and Latin America from its origins to present days, in order to consider its future prospects. This paper also includes a tight assessment of the last bi-regional events such as the 2009 Communication from the Commission on the EU-LA partnership and the 2010 EU-LA Summit in Madrid. This paper is a contribution to designing future scenarios for the bi-regional relationship, taking into account the Lisbon Treaty and its reforms

on the EU foreign policy.

Key words: European Union, Latin America, EU-LA relations, Lisbon Treaty, EU foreign policy

Introducción

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (AL)¹ han transitado desde la indiferencia e inespecificidad en los años setenta, a la relevancia de los lazos a nivel político en los ochenta, y el reforzamiento de las motivaciones económicas y comerciales de los noventa, hasta llegar a nuestros días, en un esquema interrelacional cada vez más complejo. Este breve artículo se erige como una aportación a la construcción de algunos escenarios futuros posibles de las relaciones interregionales. En la primera parte del trabajo abordamos concisamente los vínculos interregionales desde las primeras décadas de existencia del proceso de integración europea hasta la actualidad, haciendo un breve repaso del desarrollo de las relaciones a lo largo de los años setenta, ochenta, noventa y la primera década del siglo XXI. En la sección segunda y tercera analizamos abreviadamente la última Comunicación de la Comisión sobre AL y la Cumbre Unión Europea (UE)-América Latina y el Caribe (ALC) de Madrid, así como las principales disposiciones del Tratado de Lisboa sobre la política exterior de la UE y sus posibles consecuencias en las relaciones con nuestra región, para finalmente elaborar algunos simplificados escenarios sobre el futuro de las relaciones entre ambas regiones.

1. Las relaciones entre Europa y América Latina

El proceso de integración europea cuenta con una dimensión exterior que se manifiesta como uno de sus componentes más singulares y complejos. Dado que este proceso se concentró en sus primeras décadas en la construcción de una unión aduanera y posteriormente de un mer-

cado común, sus relaciones exteriores se han enfocado tradicionalmente en el comercio, produciéndose una separación entre las relaciones exteriores que son competencia comunitaria -aspectos comerciales y económicos- y el resto de los ámbitos de política exterior.

a) Los inicios

A partir de los Tratados de Roma de 1957, las relaciones exteriores comunitarias fueron organizadas en torno de la unión aduanera y la política comercial común. Con posterioridad, sus relaciones exteriores se ampliaron y diversificaron. En un plano secundario, la Comunidad intentó organizar una política conjunta respecto a Asia y AL, a través de diversas ayudas, y la implementación de un régimen de preferencias generalizadas, aunque sin equiparar los beneficios concedidos a sus antiguas colonias, especialmente a los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) y a los países de la cuenca del Mediterráneo.

La década de los setenta conocería el inicio de la firma de sucesivas generaciones de acuerdos de cooperación entre Europa y AL. La “primera generación” de acuerdos comerciales no preferenciales que la Comunidad firmó con países latinoamericanos – Argentina (1971), Uruguay (1973) y Brasil (1974) –, cuyo objetivo principal consistía en alcanzar un “comercio equilibrado” y “al más alto nivel posible”, no respondía a las demandas latinoamericanas de eliminación del proteccionismo comunitario. Las relaciones comerciales estaban caracterizadas en esta etapa por las asimetrías estructurales del patrón de comercio Norte-Sur y la falta de dinamismo.²

En la práctica, la ayuda al desarrollo –aún cuando menor que la otorgada a otros países– fue el único instrumento económico para respaldar el diálogo político y los objetivos acordados en materia de lucha contra la pobreza en AL. En palabras de Sanahuja, “las instituciones comunitarias, sin poderes para desplegar una “verda-

* Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Magíster en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica). Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia). Correo electrónico: mvalvarez@fcpolit.unr.edu.ar

¹ El presente artículo se centra en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Sin embargo, en las Cumbres UE-ALC participan también los países del Caribe que son Partes en el Acuerdo de Cotonú.

² Sanahuja, José A. (2000), “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, Revista electrónica de Estudios Internacionales, pág. 11. Disponible en: <http://www.reei.org/reei1/sanahuja.reei.pdf>, consultado el 20 de junio de 2010



dera" política exterior, utilizaron la ayuda y en general sus competencias externas en materia comercial y de desarrollo, como soporte y vehículo de dicha política, tejiendo una amplia red de acuerdos y de relaciones políticas y diplomáticas con países terceros, y entre ellos, con América Latina".³

b) Los años ochenta

Después de una década de vínculos dominados por cuestiones comerciales y niveles exigüos de ayuda al desarrollo, el contexto transformado de los años ochenta dio lugar al advenimiento de una nueva etapa. La transición democrática, la crisis centroamericana y la crisis de la deuda externa, por el lado latinoamericano, y la incorporación de España y Portugal a las Comunidades Europeas (CE), por el lado europeo, jugaron a favor de una renovación de las relaciones interregionales y un ascenso de AL en la agenda exterior comunitaria. En el plano convencional, las relaciones interregionales variaron su base jurídica dado que las CE sustituyeron la mayoría de los acuerdos iniciales por acuerdos denominados de "segunda generación", que difundió a nuevos socios. Estos acuerdos tenían como particularidad la incorporación de un amplio campo para la "cooperación económica".⁴

La formalización de la Cooperación Política Europea (CPE) –antecesora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE– en el Acta Única Europea de 1986 contribuyó al surgimiento de espacios de intercambio político entre ambas orillas. Sin embargo, la inclusión de la CPE en los Tratados resultó insuficiente para dotar de mayor envergadura y coherencia a las acciones exteriores de la CE. Las instituciones comunitarias continuaban

imposibilitadas para desplegar una política exterior única hacia AL.

c) Los años noventa

Las relaciones entre la UE y los países de AL asumieron un nuevo significado y dimensión a partir de la nueva década. Con el regreso a la región de la democracia, las negociaciones de paz en Centroamérica y la desaparición de la Guerra Fría, las motivaciones políticas y de seguridad quedaron en segundo plano. La renovación del interés económico europeo en AL se hizo evidente, propiciado por el incremento

tinuidad del carácter no preferencial en el plano comercial, y la expansión de la cooperación a las dimensiones institucional y social. Un análisis meramente cuantitativo de los acuerdos concluidos entre la CE y los países latinoamericanos revela la aceleración de las relaciones entre ambas regiones en esta época.⁶

Con el reforzamiento de la capacidad de acción externa conseguida en el Tratado de Maastricht, la UE lanzó en 1994 una nueva estrategia para las relaciones con AL.⁷ Se trataba de una estrategia que pretendía instaurar una relación

de carácter preferencial entre ambas regiones, adaptada a cada grupo subregional o país individual, a través de marcos específicos de relación política y, en lo referido a los aspectos económicos y comerciales, más favorable que la establecida a nivel multilateral en la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁹

Dada la "heterogeneidad" de AL, la UE accedía a tratar de manera diferenciada cada esquema de integración subregional o país individual. La consecuencia más relevante fue la firma de acuerdos "de cuarta generación" con México, Chile y el MERCOSUR, entre 1995 y 1997, que pretendían establecer un nuevo modelo de "asociación" entre ambas regiones basado en

el diálogo político, la cooperación económica "reforzada", y la apertura de negociaciones para la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales.¹⁰

Esta fase de las relaciones interregionales fue complementada por la I Cumbre UE-ALC, celebrada en Río de Janeiro, los días 28 y 29 de junio de 1999. Los Jefes de Estado y de Gobierno de ambos continentes propusieron promover las relaciones a través de una "Asociación Estratégica birregional"¹¹ basada en "un diálogo po-



de las exportaciones y la inversión europea en la región, las políticas de desregulación y privatización seguidas en el marco del "Consenso de Washington", y el atractivo de "mercados ampliados" ofrecidos por nuevos esquemas de integración regional.⁵

A inicio de los años noventa, la CE concluyó acuerdos con Argentina (1990), Paraguay (1992) y Uruguay (1992), denominados acuerdos de "tercera generación", caracterizados por la inclusión de la "cláusula democrática", la con-

3 Sanahuja, José A. (2003), De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina, The Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami, pág. 4. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00125.pdf>, consultado el 20 de mayo de 2010

4 Ventura, Deisy (2005), Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional, Fundación Konrad-Adenauer, Montevideo, pág. 333

5 Sanahuja, José A. (2003), op. cit, pág. 4-5

6 Ventura, Deisy, op. cit., pág. 340-341

7 Consejo de la Unión Europea, Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (aprobado por el Consejo de la UE de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid: IRELA, 1994

8 Estrategia reforzada por la Comunicación de la Comisión, Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación. 1996-2000, COM(95) 495 final, 23 de octubre de 1995

9 Sanahuja, José A. (2003), op. cit, pág. 6

10 Sanahuja, José A. (2000), op. cit, pág. 3-4

11 Los documentos oficiales referenciados en este artículo suele utilizar indistintamente los adjetivos "birregional" e "interregional" para calificar las relaciones entre la UE y AL



lítico fructífero y respetuoso de las normas de derecho internacional; relaciones económicas y financieras sólidas, basadas en una liberalización comercial de carácter integral y equilibrada y en el libre flujo de capitales; y una cooperación más dinámica y creativa.”¹²

La estrategia de la UE hacia AL lanzada en 1994 se encontraría con la oposición de algunos Estados miembros recelosos de las consecuencias que los acuerdos de libre comercio tendrían sobre sus economías. En especial, cualquier acuerdo que pudiera afectar la Política Agrícola Común (PAC) sería resistido.¹³

El mandato para iniciar negociaciones con el MERCOSUR se aprobó pese a que para 1999 la Comisión se había decantado por la primacía del sistema multilateral de comercio, subordinando las negociaciones con AL a la finalización con éxito de la Ronda Doha. Ello no impidió, sin embargo, la firma de Acuerdos de Asociación con México (2000) y Chile (2002).¹⁴

d) El siglo XXI

El mundo post 11-S se caracterizó por una reestructuración de la agenda internacional basada en la lucha contra el terrorismo y los temas de seguridad. Al mismo tiempo, el esquema unipolar de la inmediata post-Guerra Fría, dominado por EE.UU., comenzó a dar paso a una competencia multipolar, sobre todo a nivel económico.

La “securitización” de la agenda comunitaria –y con ello, el ascenso de regiones como Oriente Próximo y los Balcanes–, sumado a que la UE se hallaba inmersa en el proceso de ampliación hacia el Este, condujeron a AL a los peldaños más bajos en el esquema de relaciones exteriores de la UE. La “devaluación estratégica”¹⁵ de AL tras el 11-S incidiría en la falta de progresos en las relaciones interregionales.

La primera década del siglo XXI sería testigo, sin embargo, de la convocatoria de cuatro reuniones interregionales¹⁶ con un mismo ca-

La estrategia de la UE hacia AL lanzada en 1994 se encontraría con la oposición de algunos Estados miembros recelosos de las consecuencias que los acuerdos de libre comercio tendrían sobre sus economías.

riz: declaraciones de buenas intenciones y el compromiso político de seguir avanzando en la construcción de la “Asociación Estratégica interregional”, especialmente a través de una estrategia asimétrica entre las diferentes subregiones.

La promoción de vínculos particulares con los países de peso con un “papel especial en la región” era incorporada como una de las prioridades de la Unión.¹⁷ Entre 2007 y 2008, la UE aceptó llevar adelante con Brasil y con México sendas Asociaciones Estratégicas. Si por un lado este reforzamiento del “giro bilateralista” despuntado en los años noventa parecía certificar el fracaso definitivo de la estrategia de la UE de apoyo a la integración,¹⁸ por otro, la conformación de una “red” de Acuerdos de Asociación podía ser considerada como un posible camino para alcanzar el objetivo superior de una “Asociación Estratégica birregional”.¹⁹

2. La Comunicación de la Comisión de 2009 y la Cumbre de Madrid de 2010

Los cambios en el contexto internacional en los últimos dos o tres años no han favorecido el mejoramiento de la posición relativa de AL y por lo tanto, tampoco han contribuido al progreso de las relaciones de nuestra región con la UE. La crisis económico-financiera global, sumada a la crisis endógena europea, la lucha contra el terrorismo y la creciente importancia económica, política y estratégica de Asia-Pacífico

desalientan cualquier esfuerzo por instalar a las relaciones birregionales a niveles más elevados.

En especial, la política de la UE en materia comercial depende de factores externos como el estancamiento de la Ronda de Doha, el ascenso de los países asiáticos en el esquema exportador de AL y el enfoque bilateralista de Estados Unidos, que son ajenos a la escasa relevancia relativa de AL en el escenario internacional, aunque algunos de sus países puedan serlo individualmente. Esta política comercial ha sido tradicionalmente poco generosa y cuya falta de prodigalidad se halla vinculada a la PAC.

La Comunicación de la Comisión sobre la región de 2009 daba cuenta de los desafíos que planteaba la crisis económica global, el cambio climático y la migración en las relaciones interregionales. Sin variar considerablemente su estrategia hacia la región, recomendaba intensificar el diálogo birregional –en cuestiones financieras, medioambientales, sociales y migratorias–; proseguir las negociaciones sobre

La “securitización” de la agenda comunitaria – y con ello, el ascenso de regiones como Oriente Próximo y los Balcanes –, sumado a que la UE se hallaba inmersa en el proceso de ampliación hacia el Este, condujeron a AL a los peldaños más bajos en el esquema de relaciones exteriores de la UE.

Acuerdos de Asociación –con América Central y países andinos²⁰ y consolidar las relaciones bilaterales –con Brasil, Chile y México.²¹ Lejos de articular un nuevo modelo de relación interregional, la UE parece no adaptarse a los cambios en el ámbito latinoamericano, especialmente al

¹² Declaración de Río de Janeiro, 29 de junio de 1999

¹³ Ello explica que el mandato de negociación con MERCOSUR se haya aprobado in extremis una semana antes de la Cumbre de Río, luego de tres años de bloqueo en la Comisión y el Consejo.

¹⁴ Son acuerdos de gran alcance: diálogo político, cooperación en numerosos sectores, liberalización del comercio de bienes, servicios, movimientos de capital, compras públicas, resolución de diferencias, y propiedad intelectual.

¹⁵ Sanahuja, José A. (2003), op. cit., pág. 13

¹⁶ II Cumbre UE-ALC en Madrid (17 de mayo de 2002), III Cumbre UE-ALC en Guadalajara (28 de mayo de 2004), IV Cumbre UE-ALC en Viena (12 de mayo de 2006) y V Cumbre UE-ALC en Lima (16 de mayo de 2008).

¹⁷ Comunicación de la Comisión “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” COM (2005) 636, Bruselas, 8 de diciembre de 2005

¹⁸ Del Arenal, Celestino (2009). Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?, DT 36/2009, 09/07/2009, Real Instituto Elcano, Madrid, pág. 28

¹⁹ Comunicación de la Comisión, 2005, op. cit.

²⁰ Negociaciones lanzadas en la IV Cumbre de Viena de 2006.

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”, COM (2009) 495/3, Bruselas, 30 de septiembre de 2009.



“nuevo mapa” de la integración en la región.^{22 23} La VI Cumbre UE-ALC celebrada en Madrid el 18 de mayo pasado, pese a algunos logros relevantes, –entre los que destacan el anuncio del Acuerdo de Asociación con América Central (más Panamá);²⁴ el Acuerdo Comercial Multipartes entre la UE, Perú y Colombia;²⁵ y el anuncio del relanzamiento de las negociaciones con MERCOSUR desde su estancamiento en 2004–, ha sido insuficiente para dar pasos decisivos en la consecución de la “Asociación Estratégica birregional”, objetivo planteado hace más de diez años, en la Cumbre de Río de 1999.

3. El Tratado de Lisboa y las consecuencias para las relaciones UE-AL

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009 establece el marco formal para ciertos cambios en el manejo de las relaciones exteriores de la Unión, especialmente con la introducción de algunas novedades institucionales. Con el objetivo de incrementar el impacto, la coherencia, y la visibilidad de la acción exterior de la UE, el Tratado de Lisboa prevé la puesta en marcha de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para apoyar al nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR).

El AR preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige la PESC. Al tener, además, la función de Vicepresidente de la Comisión Europea, debe garantizar la coherencia y la coordinación de la actuación exterior de la Unión. Por su parte, el SEAE, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, estará compuesto por personal del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales. De este servicio exterior, bajo la autoridad del AR, saldrá el personal de las Delegaciones de la Unión.

Pese a los esfuerzos del Tratado de Lisboa por lograr la tan mentada coherencia en materia de asuntos exteriores, la ambivalencia persiste. Sigue existiendo la estructura duplicada entre Consejo y Comisión, según la cual el Consejo es responsable de la PESC, y la Comisión lo es en paralelo de tareas como la política de ampliación y vecindad, la política de desarrollo, la

ayuda humanitaria y, más importante aún, la política comercial común.²⁶

Ante las ambigüedades del Tratado, sus consecuencias para las relaciones de la UE con AL son enormemente difíciles de predecir. Por un lado, el hecho de que el Alto Representante tenga un “doble sombrero” puede contribuir a mejorar la coordinación entre la Comisión y el Consejo, un problema recurrente para las instituciones comunitarias en su aproximación a nuestra región. En esta misma línea, al incluir el SEAE funcionarios nacionales, de la Comisión y del Consejo, puede lograrse uniformidad de criterios a la hora de aplicar los programas y políticas de la UE para AL. Pese a estos potenciales avances, es imposible negar que la representación exterior múltiple pueda afectar negativamente las posibilidades de progreso con terceros países, en este caso, AL. Resta ver, además, si el SEAE y las nuevas delegaciones de la Unión logran compatibilizar las recurrentes diferencias entre las delegaciones de la Comisión y las embajadas de los Estados miembros, especialmente de los países “grandes”, otro inconveniente habitual en las relaciones birregionales.

4. El futuro de las relaciones interregionales: escenarios posibles

La construcción de escenarios en un mundo tan dinámico y complejo es una tarea sumamente ardua y que se debe abordar con extrema precaución. Teniendo en cuenta sólo las tendencias y los hechos más relevantes, y en un significativo ejercicio de simplificación, hemos elaborado dos escenarios, uno optimista y otro pesimista, sin que deban ser considerados como dos extremos.

El **escenario optimista** plantea el avance de las negociaciones de acuerdos entre la UE y los esquemas subregionales y los países individuales. La concretización de la Asociación Estratégica entre la UE y Brasil logra progresos, aunque teniendo como marco de referencia el enfoque birregional y la visión global de las relaciones entre la UE y AL, y logrando que esta alianza estratégica confiera un nuevo impulso a la celebración del Acuerdo de Asociación UE-MER-

COSUR, tal como lo plantea el Parlamento europeo.²⁷ La expectativa respecto a las negociaciones con el MERCOSUR, entonces, es cerrar un acuerdo en el corto plazo, más allá de lo que ocurra con la Ronda Doha en la OMC.

Por su parte, la realización de una Asociación Estratégica con México y los Acuerdos de Asociación con América Central ofrecen una oportunidad para contrarrestar el influjo formidable de Estados Unidos en la subregión. En el marco de estos nuevos acuerdos, se erigen mecanismos privilegiados de diálogo político, con una ampliación de la agenda de temas, y de los actores involucrados. Al dotar de un nuevo impulso a las relaciones bilaterales, las Asociaciones favorecen la mejora y la ampliación de los programas de cooperación.

Finalmente, la puesta en marcha de un servicio exterior común y de las embajadas de la Unión, dirigidas por personal del SEAE, otorga mayor coherencia y coordinación a la acción de la UE en la región.

En un **escenario pesimista**, la consolidación de los vínculos de la UE con Brasil, su principal socio comercial en el MERCOSUR, mina las posibilidades de cerrar las negociaciones bloque a bloque, estableciendo un esquema de vínculos discriminatorio respecto a Argentina y a los dos países menores.

La preferencia de la UE por las relaciones bilaterales, en detrimento de una estrategia regionalista, mantiene alejados a los países con gobiernos “neopopulistas” como Venezuela, Bolivia, y Ecuador, quienes se oponen a la firma de Acuerdos de Asociación que incluyan áreas de libre comercio. Asimismo, la UE, al cerrar acuerdos con dos países andinos en vez de hacerlo con la CAN, avala las divisiones internas del esquema de integración y se inhibe de respaldar los esfuerzos del bloque por mantener su integridad y estabilidad.

El Tratado de Lisboa no alcanza a neutralizar los problemas de la UE en política exterior, con múltiples actores rivales –la Comisión Europea, los Estados Miembros, el Presidente del Consejo Europeo, la Presidencia rotatoria del Consejo, el Alto Representante–, que dificultan la posibilidad de que la UE hable con una sola

22 Del Arenal, Celestino, op. cit., pág. 23

23 Como por ejemplo la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

24 El Acuerdo de Asociación incluye diálogo político, cooperación y el establecimiento de una zona de libre comercio

25 La Unión Europea realizó negociaciones con Colombia y Perú tras constatar las dificultades de cerrar un acuerdo “bloque a bloque” con la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

26 Weiss, Stephanie (2010), El Servicio Europeo de Acción Exterior: mucho ruido y pocas nueces, spotlight europe #2010/05, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Disponible en: http://aei.pitt.edu/14326/01/spotlight_europe_El_Servicio_Europeo_de_Accion_Exterior_KLEIN.pdf, pág. 2, consultado el 5 de julio de 2010

27 Recomendación del Parlamento europeo destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre la Asociación Estratégica Unión Europea-Brasil - P6_TA(2009)0140

